



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.008.04.2016
P/16/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/091 – „Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk”.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie¹

Kontrolerzy Maciej Mikulski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LSZ/14/2016 z dnia 21.04.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Darłowie², ul. Dąbrowskiego 4, 76-150 Darłowo.

Kierownik jednostki kontrolowanej Radosław Głazewski – Wójt Gminy Darłowo od 16.11.2014 r., poprzednio funkcję tę pełnił Franciszek Kupracz.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzdrowisko Dąbki⁴ nie spełniło wszystkich wymogów określonych dla uzdrowisk, mimo że Gmina Darłowo⁵ przedstawiła operat uzdrowiskowy⁶ i świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze klimatu i surowców naturalnych (borowiny) oraz uzyskała potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na jego obszarze⁷.

Zawarte w operacie informacje dotyczące stanu czystości powietrza nie odnosiły się do wykonanych w Uzdrowisku badań poziomów substancji, określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej⁸ oraz nie wskazano w nim poziomu dwutlenku węgla, a także poziomu natężenia hałasu⁹, co stanowiło naruszenie wymogów określonych w art. 39 ust. 4

¹ Dalej: „NIK”.

² Dalej: „Urząd”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

Okres objęty kontrolą: lata 2014-2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). W uzasadnionych przypadkach, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności, badane były również sprawy z lat wcześniejszych.

⁴ Dalej: „Uzdrowisko”.

⁵ Dalej: „Gmina”.

⁶ Dalej: „operat”.

⁷ Decyzją Ministra Zdrowia nr 1 z dnia 10.08.2007 r. - dalej: „decyzja uzdrowiskowa”.

⁸ Określonych w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (Dz. U. Nr 87, poz. 796) – dalej: „rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu”. Obowiązujące do dnia 2.04.2008 r.

⁹ Określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 178, poz. 1841) – dalej: „rozporządzenie ws. hałasu”. Obowiązujące do dnia 19.07.2007 r.

pkt 11 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych¹⁰.

Od uzyskania w 2007 r. statusu Uzdrawiska do dnia zakończenia kontroli NIK, Gmina nie zapewniła wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym naturalnych surowców leczniczych (borowiny), znajdujących się na obszarze Uzdrawiska, co stanowiło naruszenie art. 2 pkt 3 i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Wójt, mimo że posiadał wiedzę o konieczności zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹ obejmującego obszar Uzdrawiska¹², nie dokonał skutecznej oceny aktualizacji planu do wymogów art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³ oraz art. 38b i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Brak aktualizacji mpzp miał wpływ na wybudowanie w Uzdrawisku obiektów objętych zakazami, określonym w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Rada Gminy¹⁴ terminowo wywiązała się z obowiązku uchwalenia statutu uzdrawiska, który nie spełniał wymogów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. W latach 2008-2012 Rada uzupełniła i poprawiła statut.

W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska w celu sprawdzenia spełnienia przez Uzdrawisko wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu i nie zrealizowała zaleceń w tym zakresie zawartych w operacie. NIK zwraca uwagę, że zachowanie wymogów w stosunku do środowiska jest niezbędne do utrzymania status uzdrawiska, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 4 i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązuje gminy uzdrawiskowe do ochrony warunków naturalnych uzdrawiska oraz do spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu (art. 46 pkt 2), a ponadto do spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4).

Wójt zorganizował sposób poboru opłaty uzdrawiskowej w drodze inkasa. Dochody te, w badanym okresie, ujmowano w ewidencji księgowej i wykazywano w sprawozdaniach budżetowych. Prowadzona przez Urząd ewidencja wydatków nie umożliwiała określenia sposobu wydatkowania dochodów z opłaty uzdrawiskowej. Dotacje z budżetu państwa otrzymane przez Gminę w latach 2014-2015 w łącznej wysokości 3.396,5 tys. zł wydatkowano na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrawiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spełnianie przez Gminę warunków do zachowania statusu uzdrawiska.

Opis stanu faktycznego

Rada uchwałą z dnia 14.02.2007 r. wyraziła wolę podjęcia przez Wójta czynności mających na celu nadanie obszarowi 4 sołectw (Dąbki, Bobolin, Bukowo Morskie i Żukowo Morskie) na terenie Gminy statusu Uzdrawiska. Uchwałą z dnia 24.09.2007 r. Rada zobowiązała Wójta do podjęcia czynności, mających na celu rozszerzenia granic Uzdrawiska o sołectwo Porzecze.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Gmina po przedstawieniu operatu (z lutego 2007 r.) oraz świadectw potwierdzających właściwości lecznicze klimatu i surowców naturalnych – borowiny na obszarze sołectwa Porzecze, uzyskała potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrawiskowego

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 679 – dalej: „ustawa o lecznictwie uzdrawiskowym”.

¹¹ Dalej: „mpzp” lub „plan”.

¹² Tj. strefy: „A”, „B” i „C”.

¹³ Dz. U. z 2016 r., poz. 778 – dalej „uzp”.

¹⁴ Dalej: „Rada”.

na terenie miejscowości Dąbki (w granicach administracyjnych 4 sołectw: Dąbki, Bobolin, Bukowo Morskie i Żukowo Morskie) w 3 sanatoriach uzdrowiskowych¹⁵. Na obszarze Uzdrowiska znajdowały się urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, tj. ścieżki zdrowia urządzonej odcinek plaży morskiej, nadmorski park zdrojowy.

W decyzji uzdrowiskowej nie określono kierunków leczniczych, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Zostały one określone przez Ministra Zdrowia, dopiero w decyzji nr 44 z dnia 6.10.2009 r., tj. po upływie ponad dwóch lat od nadania statusu uzdrowiska na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie nadania statusu uzdrowiska miejscowości Dąbki¹⁶. Mimo, że w decyzji uzdrowiskowej Minister Zdrowia nie określił kierunków leczniczych¹⁷, w § 3 ww. rozporządzenia ustalono dla Uzdrowiska 6 kierunków leczniczych: choroby ortopedyczno-urazowe, reumatologiczne, dolnych i górnych dróg oddechowych, kardiologiczne i nadciśnienie tętnicze oraz choroby endokrynologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 133-146, 200-257, 276-285)

Statut Uzdrowiska Rada uchwaliła w dniu 26 listopada 2007 r.¹⁸, tj. zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Statut spełniał wymogi określone w art. 41 ust. 2 i 2a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, m.in. w zakresie określenia: powierzchni uzdrowiska wraz z opisem stref ochrony uzdrowiskowej, właściwości naturalnych surowców leczniczych, wykazem zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego. W statucie określono, że czynnościami zabronionymi do realizacji w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej są czynności określone w art. 38 ust.1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym¹⁹. Statut nie zawierał elementów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, tj. przepisów mających na celu ochronę funkcji leczniczej w uzdrowiskach, określających w szczególności: formy i miejsca prowadzenia punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych lub towarów o podobnym charakterze oraz formy i miejsca lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych.

Statut Uzdrowiska został uzupełniony w powyższym zakresie uchwałami Rady z dnia: 25.01.2008 r., 26.10.2010 r. i 30.05.2012 r., w których określono: zadania komisji uzdrowiskowej²⁰, nowe granice stref A i B oraz zaktualizowano wykaz zakładów lecznictwa uzdrowiskowego²¹, formy i miejsca prowadzenia punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych lub towarów o podobnym charakterze, formy i miejsca lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych oraz funkcje lecznicze klimatu²².

(dowód: akta kontroli str. 57-80)

W dniu wydania decyzji uzdrowiskowej, Uzdrowisko nie posiadało surowców naturalnych na swoim obszarze. Gmina - na etapie ubiegania się o nadanie statusu uzdrowiska - przedłożyła Ministrowi Zdrowia świadectwo potwierdzające właściwości lecznicze borowiny, której złoża było zlokalizowane poza obszarem Uzdrowiska, tj. na obszarze sołectwa Porzecze. W związku z tym, Wójt przedstawił Ministrowi Zdrowia aneks do operatu z dnia 19.09.2007 r. i wystąpił o zmianę decyzji uzdrowiskowej. Decyzją nr 2 z dnia 21.09.2007 r. Minister Zdrowia rozszerzył obszar Uzdrowiska o sołectwo Porzecze, na którym znajdowały się złoża borowiny leczniczej.

Od otrzymania statusu Uzdrowiska w 2007 r. do dnia zakończenia kontroli NIK, w Uzdrowisku nie wykorzystywano w lecznictwie uzdrowiskowym surowców naturalnych znajdujących się na jego obszarze. Gmina załączyła do operatu koncesję wyłącznie na poszukiwanie

¹⁵ Decyzją Ministra Zdrowia nr 1 z dnia 10.08.2007 r.

¹⁶ Weszło w życie w dniu 7.11.2007 r.

¹⁷ Na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

¹⁸ Uchwała Nr XII/143/2007 z dnia 26 listopada 2007 r.

¹⁹ W brzemieniu obowiązującym do dnia 1.10.2005 r. – Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1399

²⁰ Uchwała Nr XIV/189/2008 z 25.01.2008 r.

²¹ Uchwała Nr XXXVI/492/2010 z 26.10.2010 r.

²² Uchwała Nr XX/163/2012 z 30.05.2012 r.

i rozpoznanie złoża torfu „Porzecze” udzieloną na okres 6 miesięcy (tj. do 3.06.2007 r.). Dopiero w 2011 r. Rada wyraziła zgodę na nabycie działki w miejscowości Porzecze²³, na której znajdowały się złoża borowiny – tj. naturalnych surowców leczniczych, których posiadanie jest podstawowym wymogiem ubiegania się o nadanie statusu uzdrowiska (art. 34 ust.1 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym). Nieruchomość została nabyta przez Gminę w dniu 17.11.2015 r.

Pismem z dnia 6.08.2013 r. Minister Zdrowia wystąpił do Gminy o przedstawienie informacji o podjętych działaniach w celu uzyskania koncesji na eksploatację borowiny. Wójt poinformował Ministra Zdrowia (pismem z dnia 14.08.2013 r.) o zawarciu umowy w dniu 17.01.2013 r. z podmiotem zobowiązanym do opracowania wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie borowiny²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 125-127, 132-136, 200-204, 258-282, 346-350, 608-620)

Na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, w trakcie ubiegania się o potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, Gmina przedstawiła Ministrowi Zdrowia (w operacie i załącznikach do operatu oraz w świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu z 30.01.2007 r.²⁵) informację o stanie jakości powietrza. Informacja ta dotyczyła dopuszczalnych poziomów 4 z 5 substancji określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej w § 2 ust. 2 rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu (tj. benzenu, dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, ołowiu²⁶ oraz dodatkowo pyłu zawieszonego PM10). Poziom podstawowych zanieczyszczeń powietrza był niższy od obowiązujących norm sanitarnych. Informacja o stanie jakości powietrza nie odnosiła się do wykonanych na obszarze Uzdrowiska badań poziomu tlenu węgla (określonego w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia) oraz operat nie zawierał informacji o natężeniu hałasu, określonej w art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

W opracowaniu pn. „Właściwości lecznicze klimatu miejscowości Dąbki”²⁷ (dołączonym do operatu) nie wskazano danych o spełnieniu dopuszczalnych norm hałasu i natężeniu pól elektromagnetycznych, określonych w pkt 3 i pkt 4 załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu badań klimatu niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości²⁸. W ww. opracowaniu wskazano, że poziomy podstawowych zanieczyszczeń powietrza wykonano w miejscowości Dąbki, na podstawie danych z raportu Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Szczecinie²⁹ z dnia 11.01.2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 200-204, 283-338)

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Szczecinie poinformował³⁰, że w latach 2005-2007 na obszarze Uzdrowiska nie były prowadzone pomiary stężeń zanieczyszczeń w powietrzu. Jedynie na obszarze miejscowości Darłowo³¹ prowadzone były pomiary wskaźnikowe dwutlenku siarki i dwutlenku azotu metodą pasywną, dzięki której uzyskiwano średnioroczne stężenia tych substancji w powietrzu. W ww. okresie WIOŚ

²³ Uchwałą Nr IX/59/2011 z dnia 15.06.2011 r.

²⁴ W dokumentacji działalności komisji uzdrowiskowej znajdowało się pismo Ministra Zdrowia z dnia 4.08.2014 r., którym poinformowano Starostę Powiatu Sławieńskiego o braku spełnienia przez Wójta pisemnej deklaracji rozpoczęcia w terminie do 31.12.2013 r. na terenie Uzdrowiska wydobywania borowiny.

²⁵ Wydany przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego Polskiej Akademii Nauk w Warszawie.

²⁶ Tj. ołowiu – suma metalu i jego związku w pyłe zawieszony PM10.

²⁷ Autorstwa Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego Polskiej Akademii Nauk w Warszawie – dalej: „opracowanie dotyczące właściwości leczniczych klimatu”.

²⁸ Dz.U. Nr 80, poz. 565 – dalej „rozporządzenia w sprawie zakresu badań klimatu”.

²⁹ Dalej: „WIOŚ”.

³⁰ W trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677) – dalej: „ustawa o NIK”.

³¹ Znajdującej się w strefie: powiat sławieński (lata 2005-2006) i strefa koszalińsko-sławieńska (2007 r.).

przeprowadził oceny jakości powietrza na obszarze strefy powiatu sławieński i strefy koszalińsko-sławieńskiej, w obrębie których znajdowała się miejscowość Dąbki. W latach 2005-2006 ocenie podlegały zanieczyszczenia, dla których wyznaczono poziomy dopuszczalne. Były to: benzen, dwutlenek azotu, dwutlenek siarki, ołów, tlenek węgla, ozon, pył zawieszony. Od roku 2007 oceniano również zanieczyszczenia, dla których określono poziomy docelowe, tj. oprócz wymienionych powyżej: benzo(a)piren, kadm, arsen i nikiel, zawarte w pyłe zawieszonym PM10. W latach 2005-2007 na obszarze miejscowości Dąbki nie były prowadzone pomiary stężeń zanieczyszczeń w powietrzu. Jedyne na obszarze miejscowości Darłowo prowadzone były pomiary wskaźnikowe dwutlenku siarki i dwutlenku azotu metodą pasywną, dzięki której uzyskiwane były średnioroczne stężenia tych substancji w powietrzu. Podstawę oceny strefy i obszaru miejscowości Dąbki stanowiły wyniki obliczeń rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w powietrzu oraz pomiary pasywne wraz z analizą porównawczą obszarów charakteryzujących się podobnymi warunkami naturalnymi i gospodarczymi. Informacja, dotycząca podanych przez WIOŚ poziomów podstawowych stężeń substancji w powietrzu na obszarze miejscowości Dąbki z dnia 11.01.2007 r., została wydana na wniosek Urzędu i zawierała wykaz aktualnych poziomów stężeń zanieczyszczeń w powietrzu jako stężenia uśrednione dla roku (tłó zanieczyszczeń), które określane były przez inspektoraty ochrony środowiska dla substancji posiadających określony poziom dopuszczalny. Poziomy te były wyznaczane przede wszystkim na podstawie wyników pomiarów, wyników obliczeń modelowych oraz metod szacunkowych. W przypadku zanieczyszczeń, dla których brak było wyznaczonych poziomów dopuszczalnych stosowano rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu³², które zalecało przyjęcie 10% wartości odniesienia dla poszczególnych substancji. Wartości te mogły być skorygowane po uwzględnieniu lokalnych źródeł emisji na danym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 453-467)

Wskazane w świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu (z dnia 30.01.2007 r.) poziomy substancji zanieczyszczających powietrze odnosiły się do badań, które nie były przeprowadzone w miejscowości Dąbki. Świadectwo to nie zawierało także danych o spełnieniu dopuszczalnych poziomów hałasu i natężenia pól elektromagnetycznych, określonych w pkt 3 i 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie zakresu badań klimatu oraz art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Przepis ten stanowi, że statut uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia m.in. określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska. W pkt 3 i 4 załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia określono, że w zakresie badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych klimatu (w tym do oceny sanitarnego powietrza) należy ustalić poziomy hałasu – zgodnie z rozporządzeniem ws. hałasu oraz poziomy pól elektromagnetycznych – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów³³.

(dowód: akta kontroli str. 283-338)

W załączonych do operatu dokumentach, tj.: w opinii do mpzp (załącznik nr 5³⁴) i w opracowaniu dotyczącym właściwości leczniczych klimatu (załącznik nr 7²⁷) sformułowano zalecenia dla Gminy w zakresie: zgazyfikowania wszystkich obiektów wczasowo-leczniczych, usługowych i prywatnych, usunięcia z miejscowości Dąbki tranzytowego ruchu samochodów, przeniesienia z obszaru miejscowości oczyszczalni ścieków, prowadzenia stałego monitoringu stanu sanitarnego powietrza i wody, a także okresowego monitoringu natężenia ruchu samochodowego i hałasu, prowadzenia monitoringu aktualnych warunków meteorologicznych

³² Dz. U. z 2003 r. Nr 1, poz. 12.

³³ Dz. U. Nr 192, poz. 1883 – dalej: „rozporządzenie ws. pól elektromagnetycznych”.

³⁴ Sporządzonej przez autorów operatu – Zespół Ekspertyczny Izby Gospodarczej Uzdrowiska Polskie.

w celu wykorzystania wszystkich walorów klimatycznych Dąbek, opracowania i uchwalenia mpzp wszystkich sołectw wchodzących w skład Uzdrowiska.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Gmina nie zrealizowała zaleceń dotyczących prowadzenia monitoringu stanu sanitarnego powietrza i wody, natężenia ruchu samochodowego i hałasu oraz aktualnych warunków meteorologicznych, opracowania i uchwalenia mpzp wszystkich sołectw wchodzących w skład Uzdrowiska oraz usunięcia z miejscowości Dąbki tranzytowego ruchu samochodów.

(dowód: akta kontroli str. 200-204, 252-255, 338, 593-596)

Wójt wyjaśnił, że *Gmina partycypowała w 2009 r. na podstawie zawartego porozumienia z Polskim Górnictwem Naftowym i Gazownictwem w projekcie gazyfikacji Dąbek i Bobolina, zostały więc stworzone warunki do zgazyfikowania wszystkich obiektów wczasowo-leczniczych, usługowych i prywatnych. Oczyszczalnia ścieków w Dąbkach nie funkcjonuje od 2011 r., a ścieki z terenu Uzdrowiska są oczyszczane w gminnej oczyszczalni w Rusku. Istniejący mpzp zakłada budowę tzw. obwodnicy Dąbek, jednak środki finansowe jej realizacji przekraczają możliwości budżetowe Gminy, a Zarząd Dróg Wojewódzkich w Szczecinie jest negatywnie ustosunkowany do powyższego zadania inwestycyjnego. Rada podjęła w 2008 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany mpzp dla całego obszaru uzdrowiska, procedura sporządzania trwa do dziś.*

(dowód: akta kontroli str. 593-596)

W decyzji uzdrowskiej Minister Zdrowia nie sformułował zaleceń odnoszących się do spełnienia dopuszczalnych norm w zakresie: stanu sanitarnego powietrza, natężenia hałasu i emisji pól elektromagnetycznych.

(dowód: akta kontroli str. 133-158)

W dniu 22.09.2009 r. Gmina, na podstawie art. 43 ust. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowskim, przedstawiła Ministrowi Zdrowia korektę operatu wraz z wnioskiem o zmianę decyzji uzdrowskiej dotyczące zmiany granic strefy ochronnej „A” i zwiększenia z 3 do 7 liczby zakładów lecznictwa uzdrowskiego. W wyniku ww. zmian granic strefy ochrony uzdrowskich, Gmina nie uzyskała dostępu do dodatkowym złóż naturalnych surowców leczniczych i tym samym nie była zobowiązana do przedstawienia świadectwa, określonego w art. 35 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

Decyzją nr 44 z 6.10.2009 r. Minister Zdrowia dokonał m.in. zmian w decyzji uzdrowskiej, zwiększając liczbę zakładów lecznictwa uzdrowskiego do 7 sanatoriów uzdrowskich oraz dodając do urządzeń lecznictwa uzdrowskiego 3 baseny rehabilitacyjne znajdujące się w zakładach lecznictwa uzdrowskiego. Decyzją dokonano także zmiany granic strefy A Uzdrowiska, w celu pomniejszenia jej obszaru na rzecz strefy B o tereny przeznaczone pod budowę parkingów.

(dowód: akta kontroli str. 137-158, 351-380)

Podstawowe informacje o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim³⁵ w latach 2014-2015 określone zostały w raportach opracowywanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska³⁶, realizowanego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (przy pomocy WIOŚ). W raportach opracowywanych w ramach PMS określono, że ocena jakości powietrza³⁷ na obszarze województwa przeprowadzana była corocznie przez WIOŚ,

³⁵ Dalej: „województwo”.

³⁶ Dalej: „PMS”.

³⁷ Ocena jakości powietrza – to pomiary oraz obliczenia rozpowszechniania się zanieczyszczeń w powietrzu wykonywane w oparciu o inwentaryzacje emisji ze źródeł punktowych (instalacje przemysłowe), powierzchniowych (indywidualne ogrzewanie mieszkań) oraz liniowych (transport samochodowy). Metody obliczeniowe (tzw. modelowanie) dostarczają informacji o przestrzennych rozkładach stężeń substancji w powietrzu, zwłaszcza tam, gdzie brak jest danych pomiarowych – źródło: „Informacja o stanie środowiska w powiecie kolobrzesckim w 2014 r.”.

w podziale na strefy³⁸ określone w art. 87 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁹. Na podstawie §1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny powietrza⁴⁰ w województwie wydzielono strefy: aglomerację szczecińską; miasto Koszalin oraz strefę zachodniopomorską (obejmującą pozostały obszar województwa niewchodzący w skład aglomeracji szczecińskiej i miasta Koszalin).

W dokumentach pn. "Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015."⁴¹ i „Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim w 2015 r.” WIOŚ wskazał, że w województwie przeprowadzono pomiary m.in:

- dwutlenku siarki i azotu – w 2014 r. w 5 stacjach pomiarowych (zlokalizowanych w: Widuchowej, Szczecinku, Szczecinie⁴² i Koszalinie) a w 2015 r. – w 6 stacjach (w: Szczecinie⁴³, Koszalinie, Widuchowej i Szczecinku);
- pyłu PM10 i PM2,5⁴⁴ – w 2014 r. w 10 stacjach pomiarowych, a w 2015 w 8 (w: Szczecinie, Szczecinku, Widuchowej i Myśliborzu), w tym stężeń benzo(a)pirenu w pyłe PM10 na 7 ww. stanowiskach pomiarowych (w Myśliborzu, Szczecinku, Widuchowej, Stargardzie, Goleniowie, Dębnie i Walczu),
- benzenu w 2014 i 2015 w 3 stacjach pomiarowych (w Szczecin, Koszalinie, Choszczynie),
- tlenek węgla – w latach 2014-2015 r. w 1 stacji pomiarowej w Szczecinie;

W latach 2014-2015 w strefie zachodniopomorskiej stwierdzono przekroczenia dwóch zanieczyszczeń pyłu zawieszonego PM10, tj. przekroczenia standardu jakości powietrza przez stężenia 24-godzinne na stanowisku pomiarowym w Myśliborzu oraz zwartego w tym pyłe benzo(a)pirenu, tj. poziomu docelowego we wszystkich 7 punktach pomiarowych w strefie zachodniopomorskiej (zakwalifikowano ją do klasy C⁴⁵). W zakresie poziomu docelowego⁴⁶ stężeń ozonu (ze względu na ochronę zdrowia), przeprowadzonych przez WIOŚ na 2 stanowiskach pomiarowych w województwie (w Widuchowej i Szczecinie) nie stwierdzono przekroczeń (zakwalifikowano ją do klasy A). Przekroczenia dopuszczalnego poziomu stwierdzono w zakresie poziomu celu długoterminowego⁴⁷, tj. dodatkowego kryterium badania stężeń ozonu⁴⁸ (zakwalifikowano ją do klasy D⁴⁹). Dla pozostałych

³⁸ Tj.: aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tys.; miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys.; pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. oraz aglomeracji.

³⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.- dalej: „POŚ”.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 914.

⁴¹ Odnoszący się do badań przeprowadzonych przez WIOŚ w 2014 r. i zawierający opracowanie pn. „ Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim za 2014 r.”.

⁴² 2 punkty pomiarowe.

⁴³ 3 punkty pomiarowe.

⁴⁴ Pył PM10 - jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. To pył zawieszony w powietrzu, w którym mieści się frakcja cząstek o średnicy 10 mikrometrów. PM2,5 - cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 µm.

⁴⁵ Tj. przekracza poziom docelowy – Źródło: „Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015”.

⁴⁶ To maksymalna średnia ośmiogodzinna w ciągu roku kalendarzowego spośród średnich kroczących, obliczanych ze średnich jednogodzinnych w ciągu doby, która wynosi 120 µg/m³ – źródło: Objasnienia lit. e) w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031) - dalej: „rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu”.

⁴⁷ To maksymalna średnia ośmiogodzinna w ciągu roku kalendarzowego spośród średnich kroczących, obliczanych ze średnich jednogodzinnych w ciągu doby, która wynosi 120 µg/m³. Każdą tak obliczoną średnią 8 godzinną przypisuje się dobie, w której się ona kończy. Pierwszym okresem obliczeniowym dla każdej doby jest okres od godziny 17⁰⁰ dnia poprzedniego do godziny 01⁰⁰ danego dnia. Ostatnim okresem obliczeniowym dla każdej doby jest okres od godziny 16⁰⁰ do 24⁰⁰ tego dnia czasu środkowoeuropejskiego CET – źródło: Objasnienie lit. b w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

⁴⁸ O którym stanowi § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

substancji, określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu, strefę zachodniopomorską (w której znajduje się Uzdrowisko) zakwalifikowano do klasy A. Żadna ze stacji pomiarowych ze strefy zachodniopomorskiej nie była zlokalizowana na obszarze powiatu sławieńskiego (w tym w Uzdrowisku).

W 2014 r. w zakresie hałasu komunikacyjnego (drogowego) WIOŚ przeprowadził pomiary w 10 punktach w 3 miejscowościach (Barlinek, Cedynia i Kalisz Pomorski) oraz w zakresie hałasu przemysłowego w ramach 104 kontroli planowych i interwencyjnych⁵⁰. W każdym badanym mieście stwierdzono występowanie terenów zagrożonych ponadnormatywnym hałasem. Pomiary natężenia pola elektromagnetycznego WIOŚ przeprowadzał w ramach trzyletniego cyklu pomiarowego, dla którego wyznaczono 45 punktów pomiarowych w każdym roku kalendarzowym cyklu⁵¹. Łącznie w cyklu trzyletnim na terenie województwa dokonywane były pomiary w 135 punktach pomiarowych. Pomiary natężenia składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego⁵² przeprowadził WIOŚ w powiecie sławieńskim w miejscowości Sławno (zlokalizowanego w odległości ok. 30 km od Dąbek). Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, WIOŚ nie opublikował informacji o wynikach badań przeprowadzonych w 2015 r. w zakresie natężenia hałasu i emisji pól elektromagnetycznych.

W latach 2014-2015 w ramach PMS w Uzdrowisku nie prowadzono kompleksowych badań dopuszczalnego poziomu natężenia hałasu, wszystkich 8 dopuszczalnych⁵³ oraz wszystkich 6 docelowych poziomów substancji w powietrzu⁵⁴ - zróżnicowanych ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu. W opracowanych dokumentach WIOŚ stwierdził, że pomiary w połączeniu z metodami obliczeniowymi, były wystarczające dla wskazania w danej strefie obszarów zagrożonych występowaniem przekroczeń standardów jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 468-592)

W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska. Na zlecenie Urzędu nie były wykonywane na terenie Uzdrowiska stałe pomiary jakości powietrza, natężenia hałasu i poziomu oddziaływania pól elektromagnetycznych.

(dowód: akta kontroli str. 593-596)

Wójt wyjaśnił, że *przyczyną takiego stanu rzeczy był fakt, iż z przepisów ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym nie wynika obowiązek monitorowania stanu środowiska oraz poziomu zasobów naturalnych niezbędnych do zachowania statusu uzdrowiska.*

(dowód: akta kontroli str. 593-596)

W latach 2007-2016 Rada powołała komisję uzdrowiskową⁵⁵, zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Do jej zadań należało m.in. opiniowanie projektów operatu, statutu Uzdrowiska, mpzp obejmującego teren Uzdrowiska, gminnych programów ochrony środowiska i programów zamierzeń inwestycyjnych Gminy na tym obszarze oraz opiniowanie wszystkich spraw dotyczących Uzdrowiska. W okresie objętym kontrolą Rada powołała spośród swego składu stałą 5-osobową komisję uzdrowiskową⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 70-76, 124)

⁴⁹ Tj. przekracza poziom celu długoterminowego – Źródło: „Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015”.

⁵⁰ „Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim za 2014 r.”.

⁵¹ Tj. po 15 punktów pomiarowych w centralnych dzielnicach/osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczających 50 tys.; w pozostałych miastach i na terenach wiejskich.

⁵² w przedziale częstotliwości od 3 MHz do 3.000 MHz.

⁵³ Tj. benzenu, tlenu azotu, ołowiu, pyłu zawieszonego PM_{2,5} (termin do osiągnięcia do 1.01.2015 r. – faza 1), pyłu zawieszonego PM₁₀ i tlenu węgla.

⁵⁴ Tj. arsenu, benzo(a)pirenu, kadmu, niklu, ozonu i pyłu zawieszonego PM_{2,5}.

⁵⁵ Uchwałą Nr XI/128/2007 z dnia 29.10.2007 r.

⁵⁶ Uchwałą nr IV/14/2011 z 26.01.2011 r. i uchwałą nr II.5.2014 z 19.12.2014 r.

W latach 2012-2016 ww. komisja wnioskowała m.in. o:

- przeznaczenie dochodów z tytułu opłaty uzdrowskiej na: zagospodarowanie terenów pod plac targowy w strefie B i przeniesienie na ten teren punktów handlowych zlokalizowanych w strefie A, modernizację i bieżące utrzymanie przystani żeglarskiej w Dąbkach; wybudowanie: przejść na plażę, promenadę i molo w Dąbkach, kanalizacji i toalet na terenie Uzdrawiska; likwidację na terenie strefy A Uzdrawiska pól biwakowych i wesołych miasteczek, uporządkowanie estetyki wokół posesji znajdujących się w tej strefie; uporządkowanie wybrzeża jezioro Bukowo i budowę utwardzonych ulic na terenie strefy A Uzdrawiska;
- opracowanie mpzp dla stref A, B, C Uzdrawiska;
- wystąpienie do Agencji Nieruchomości Rolnych z wnioskiem o zmniejszenie ceny nabycia, wystawionej do sprzedaży w trybie przetargu, działki nr 308/1 w Porzeczcu, na której znajdowały się złoża borowiny i zagospodarowanie wspólnie z sanatoriami zasobów mineralnych borowiny.

(dowód: akta kontroli str. 83-106)

Wójt wyjaśnił, że część z ww. postulatów komisji uzdrowskiej oraz Ministra Zdrowia została zrealizowanych. Ze strefy A Uzdrawiska usunięto pola biwakowe i wesołe miasteczka, poprawiana jest estetyka miejscowości Dąbki. W 2016 roku Gmina dofinansowuje remont drogi wojewódzkiej nr 203 przebiegającej przez Uzdrawisko. Urząd rozpoczął opracowywanie koncepcji zagospodarowania przestrzeni nad jeziorem Bukowo oraz innych terenów rekreacyjnych w Uzdrawisku. Opracowywany jest także mpzp dla strefy A uzdrawiska Dąbki.

(dowód: akta kontroli str. 108-111, 639-646)

W latach 2014-2016 w zakresie realizacji zadań związanych z funkcją leczniczą Uzdrawiska, w tym ochrony stanu środowiska, Urząd zrealizował zadania w zakresie budowy na terenie uzdrawiska sieci kanalizacyjnej, służącej przeniesieniu z terenu Uzdrawiska oczyszczalni ścieków, budowy przejść na plażę morską, utrzymania czystości na ww. plaży oraz terenie Uzdrawiska, przebudowy ulic i ciągów pieszych na terenie Dąbek oraz zakupu działki na terenie Porzeczce, na której zlokalizowane były złoża borowiny.

(dowód: akta kontroli str. 797-807)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Informacja o stanie jakości powietrza, zawarta w operacie, nie odnosiła się do wykonanych na obszarze Uzdrawiska badań poziomu tlenu węgla, określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu. Ponadto nie zawarto w nim informacji o natężeniu hałasu. Stanowiło to naruszenie wymogu określonego w art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowskim.

(dowód: akta kontroli str. 200-204, 283-338)

Przepis art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowskim stanowi, że w części opisowej operatu uzdrowskiego uwzględnia się w szczególności: informacje o stanie czystości powietrza oraz natężeniu hałasu, opracowane zgodnie z odrębnymi przepisami.

Wójt wyjaśnił, że operat uzdrowski podlegał weryfikacji, zgodnie z zapisami art. 39 ust. 1 i 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim przez Ministra Zdrowia. Z dokumentów zachowanych w Urzędzie nie wynika, by organ ten wzywał do uzupełnienia danych w operacie lub zarzucił im nierzetelność, w związku z tym Wójt nie ma wiedzy, by operat został sporządzony nieprawidłowo lub zawierał niepełne informacje.

(dowód: akta kontroli str. 593-598)

2. Od uzyskania statusu uzdrawiska w 2007 r. do dnia zakończenia kontroli NIK, Gmina nie zapewniła wykorzystywania w lecznictwie uzdrowskim prowadzonym na obszarze Uzdrawiska naturalnych surowców leczniczych (borowiny), znajdujących się na jego

obszarze. Stanowiło to naruszenie art. 2 pkt 3 i art. 46 pkt. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Gmina - na etapie ubiegania się o nadanie statusu uzdrowiska - załączyła do operatu koncesję wyłącznie na poszukiwanie i rozpoznanie złoża torfu „Porzecze” udzieloną na okres 6 miesięcy (tj. do 3.06.2007 r.). Dopiero w 2011 r. Rada wyraziła zgodę na nabycie działki w miejscowości Porzecze, na której znajdowały się złoża borowiny – tj. surowców naturalnych, których posiadanie jest podstawowym wymogiem ubiegania się o nadanie statusu uzdrowiska (art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym). Gmina nabyła nieruchomość w dniu 17.11.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 125-128, 200-204, 258-282, 599-620)

Przepis art. 2 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym stanowi, że uzdrowisko to obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, spełniający warunki o którym mowa w art. 34 ust. 1, któremu został nadany status uzdrowiska.

Zgodnie z art. 46 pkt. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym gmina uzdrowiskowa realizuje zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, w szczególności w zakresie gospodarki terenami, z uwzględnieniem potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego, ochrony złóż naturalnych surowców leczniczych.

Wójt wyjaśnił, że działka nr 308 w obrębie ewidencyjnym Porzecze, na której zlokalizowane jest złożo borowiny należała do Skarbu Państwa, a jej dysponentem była Agencja Nieruchomości Rolnych⁵⁷. W 2009 r. Wójt bezskutecznie wystąpił do ANR o nieodpłatne przekazanie na rzecz Gminy ww. nieruchomości. W 2011 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie nabycia części przedmiotowej działki. Do transakcji doszło w 2015 roku i Gmina Darłowo nabyła działkę o powierzchni 3,7443 ha, na której zlokalizowane jest złożo borowiny. Obowiązujące przepisy zakładają możliwość pozyskania koncesji na eksploatację złoża borowiny jedynie przez przedsiębiorcę, w związku z tym w 2016 r. planuje się pozyskanie ww. koncesji dla Gminnego Zakładu Użyteczności Publicznej sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 599-602)

Zgodę na nabycie działki w miejscowości Porzecze Rada wyraziła w 2011 r.⁵⁸, a nieruchomość została nabyta przez Gminę dopiero w dniu 17.11.2015 r. W ocenie NIK, działania Gminy były znacznie spóźnione i nie umożliwiły od 2007 r. prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w Uzdrowisku z wykorzystaniem borowiny znajdujące się na jego obszarze, mimo wymogów określonych w art. 2 pkt 3 i 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 608-620)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Wskazane w świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu (z dnia 30.01.2007 r.) poziomy substancji zanieczyszczających powietrze odnosiły się do badań, które nie były przeprowadzone w miejscowości Dąbki.

NIK zwraca uwagę, że ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązuje gminy uzdrowiskowe do: spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4); zamieszczania w operacie uzdrowiskowym przedstawianym Ministrowi Zdrowia informacji o stanie czystości powietrza i natężenia hałasu opracowanych zgodnie z odrębnymi przepisami (art. 39 ust. 4 pkt 11); spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu, o których mowa w odrębnych przepisach (art. 46 pkt 2).

Rozporządzenie w sprawie badań klimatu (w załączniku nr 3 w ust. 2 pkt 1-2 i ust. 3) odsyła do obowiązujących wówczas rozporządzeń Ministra Środowiska, określających m.in. dopuszczalne normy niektórych substancji na obszarach ochrony uzdrowiskowej, a więc nie

⁵⁷ Dalej: „ANR”

⁵⁸ Uchwałą Nr IX/59/2011 z dnia 15.06.2011 r.

powiatu czy innej miejscowości (sąsiadujące w niedalekiej odległości od uzdrowiska). W świetle obowiązujących wówczas przepisów, badania dopuszczalnych substancji w powietrzu powinno mieć miejsce na obszarze Uzdrowiska.

2. W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska w celu sprawdzenia spełnienia przez Uzdrowisko wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu. Zachowanie wymogów w stosunku do środowiska jest niezbędne do utrzymania statusu uzdrowiska, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 4 i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Wójt wyjaśnił, że jego zdaniem z przepisów ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym nie wynika obowiązek monitorowania stanu środowiska oraz poziomu zasobów naturalnych niezbędnych do zachowania statusu uzdrowiska, w związku z tym, na zlecenie gminy, nie były wykonywane pomiary jakości powietrza, natężenia hałasu i poziomu oddziaływania pól elektromagnetycznych na terenie Uzdrowiska.

(dowód: akta kontroli str. 593-598)

3. W dokumentach opracowanych przez WIOŚ („Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015” oraz „Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim za 2015 r.”) wskazano, że zgodnie z art. 87 POŚ, ocenę jakości powietrza należy przeprowadzić według układu 3 stref: aglomeracji szczecińskiej; miasta Koszalin oraz strefy zachodniopomorskiej.

W latach 2014-2015 pomiary dopuszczalnych poziomów substancji zanieczyszczających powietrze (określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu) WIOŚ prowadził w ramach strefy zachodniopomorskiej w różnych miejscach.

NIK zwraca uwagę, że PMŚ obejmujący m.in. ocenę stanu powietrza w podziale na strefy, określone w art. 87 POŚ, ocenę stanu akustycznego środowiska w podziale na obszary i obiekty, określone w art. 117 i art. 175 POŚ⁵⁹ oraz ocenę poziomów pól elektromagnetycznych w trzyletnim cyklu pomiarowym⁶⁰ - nie zobowiązuje organów ochrony środowiska do wykonywania odrębnych badań stanu środowiska na obszarach stref ochrony uzdrowiskowej. Natomiast ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązuje gminy uzdrowiskowe do spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4), zamieszczania w operacie uzdrowiskowym przedstawianym Ministrowi Zdrowia informacji o stanie czystości powietrza i natężenia hałasu (art. 39 ust. 4 pkt 11) oraz zobowiązuje gminę do spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu (art. 46 pkt 2).

(dowód: akta kontroli str. 468-592)

Ocena cząstkowa

Gmina spełniła wymogi dotyczące przedstawienia Ministrowi Zdrowia operatu oraz świadectw potwierdzających właściwości lecznicze klimatu i surowców naturalnych. Zawarte w operacie informacje dotyczące oceny jakości powietrza nie odnosiły się do wykonanych w Uzdrowisku badań wszystkich dopuszczalnych poziomów substancji, określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej (oraz nie wskazano w nim poziomu dwutlenku węgla). Ponadto nie zawierał on informacji o natężeniu hałasu, co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Od uzyskania statusu Uzdrowiska w 2007 r., Gmina nie zapewniła wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym prowadzonym na obszarze Uzdrowiska surowców naturalnych, znajdujących się na jego obszarze, mimo wymogu określonego w art. 2 pkt 3 i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. W latach 2014-

⁵⁹ Tj. dla aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.; dróg, którymi przejeżdża rocznie ponad 3 mln pojazdów; linii kolejowych, po których przejeżdża rocznie ponad 30 tys. pociągów; lotnisk cywilnych, na których ma miejsce ponad 50 tys. operacji (startów lub lądowań) statków powietrznych rocznie. Dla tych obszarów sporządza się obligatoryjnie co 5 lat mapy akustyczne – zgodnie z art. 118 ust. 1 i art. 179 POŚ.

⁶⁰ Określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. Nr 221, poz. 1645).

2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska, w celu sprawdzenia spełnienia wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu. Gmina terminowo wywiązała się z obowiązku uchwalenia statutu uzdrowiska, który nie spełniał wymogów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym W latach 2008-2012 Rada uzupełniła i poprawiła statut.

2. Przestrzeganie w strefach ochrony uzdrowiskowej zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Opis stanu faktycznego

Obszar Uzdrowiska podzielono na 3 strefy ochrony uzdrowiskowej: „A” (o powierzchni 324,13 ha); „B” (756,22 ha) oraz „C” (3.135,27 ha). Obowiązujący mpzp (zatwierdzony uchwałą Rady z dnia 30.06.2005 r.) dla obszaru Gminy z wyłączeniem działek w obrębach ewidencyjnych Cisowo, Kopań i Zakrzewo, nie zawierał wydzielonych strefach ochrony uzdrowiskowej oraz nie uwzględniał zakazów wynikających z art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 63-69, 378-380, 384-452)

Uchwałą z dnia 12 czerwca 2015 r. Rada zatwierdziła przystąpienie do zmiany mpzp dla obszaru obrębów ewidencyjnych Bobolin, Bukowo Morskie, Dąbki, Porzecze, Żukowo Morskie w dwóch etapach.

(dowód: akta kontroli str. 381-383)

Wójt wyjaśnił m.in., że wszczęcie procedury zmiany mpzp dopiero w 2015 r. wynikało z tego, że wcześniejsze próby zmian w tym planie były nieskuteczne. Rada uchwałami z dnia 25 stycznia 2008 r. zatwierdziła przystąpienie do sporządzenia zmiany mpzp oraz do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy⁶¹. Obszar zmian wskazany w ww. uchwałach był tożsamy z obszarem stref ochrony uzdrowiskowej Uzdrowiska. Zmiana Studium została zatwierdzona przez Radę w dniu 16 listopada 2010 r. zmiana mpzp w dniu 30 stycznia 2012 r., jednak Wojewoda Zachodniopomorski⁶² stwierdził nieważność tej uchwały. W związku z tym zostały podjęte prace planistyczne i poprawiony projekt planu ponownie skierowano do uzgodnień. Etap ten znacznie się wydłużył, m.in. ze względu na negatywne uzgodnienie Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, dotyczące zaproponowanej w planie obwodnicy Dąbek, utrzymane w mocy wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Prace planistyczne ponownie zostały podjęte w 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 599-625)

Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym⁶³ z dnia 9 marca 2012 r. stwierdził nieważność powyższej uchwały z 30.01.2012 r. m.in. z powodu dopuszczenia w mpzp na terenach znajdujących się w granicach strefy A Uzdrowiska budowy garaży wolnostojących, co było niezgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 626-630)

Według stanu na dzień 3.06.2016 r. na obszarze strefy „A” Uzdrowiska zlokalizowane były:

- a) sklep wielkopowierzchniowy – w centrum miejscowości Dąbki przy ul. Darłowskiej wraz z parkingiem o powierzchni 8.007 m² (w tym powierzchni użytkowej budynku sklepu 1.077,4 m²);
- 2 domki turystyczne z drewna zlokalizowane w Bobolinie (działka nr 120/42 obręb ew. Bobolin);
- zespół domków turystycznych (zlokalizowany w Bobolinie, przy ul. Bałtyckiej);
- 5 domków turystycznych/letniskowych (działka nr 311 obręb ew. Dąbki);
- 2 domy letniskowe (działka nr 119/7 obręb ew. Dąbki);
- 26 domków turystycznych/letniskowych oraz zespół domków turystycznych z drewna (działki nr 119/5, 120/3, 120/4, 120/5 i 120/6 obręb ew. Dąbki) oraz zespół domków turystycznych (działka nr 120/66 obręb

⁶¹ Dalej: „Studium”.

⁶² Dalej: „Wojewoda”.

⁶³ Znak nr NK-4.4131.69.2012.BB.

ew. Bobolin), budynki mieszkalne: zlokalizowany przy ul. Bałtyckiej (o powierzchni użytkowej 115,4 m²) oraz przy ul. Wczasowej (34,06 m²). Na obszarze strefy „B” Uzdrowiska zlokalizowana była stacja bazowa telefonii komórkowej umieszczona na wieży kratowej o wysokości 61 m (działka nr 181/3 obręb ew. Dąbki).

(dowód: akta kontroli str. 159-199)

Wójt na pytanie w jaki sposób Gmina monitoruje przestrzeganie w strefie ochrony uzdrowskiej zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowskim odpowiedział, że *Gmina nie posiada instrumentów na bazie obowiązujących przepisów, które umożliwiłyby jej skuteczne wnoszenie sprzeciwu lub odwołań od wydawanych pozwoleń na budowę.*

(dowód: akta kontroli str. 599-602)

Z informacji uzyskanej od Starosty Sławieńskiego⁶⁴, wynika że w latach 2012-2016 Starosta wydał pozwolenia na budowę:

- budynku handlowo-usługowego o powierzchni użytkowej powyżej 400 m² na działkach nr 304/1 i nr 3014/2 obręb ew. Dąbki – w strefie A Uzdrowiska⁶⁵,
- budynków mieszkalnych na działkach nr 112/11 i nr 70/2, obręb ew. Dąbki⁶⁶ oraz pozwolenie na zmianę sposobu użytkowania dwóch budynków rekreacji indywidualnej na budynki mieszkalne na działce nr 120/66, obręb Bobolin⁶⁷ - w strefie A Uzdrowiska,
- budynków usług turystycznych (w liczbie od 2 do 5)⁶⁸, budynków rekreacji indywidualnej (w liczbie od 1 do 14)⁶⁹ oraz domków letniskowych⁷⁰ w strefie A Uzdrowiska,
- stacji telefonii komórkowej (w 2013 r.) w postaci wieży o wysokości 61,45 m wraz z antenami sektorowymi, radioliniowymi, urządzeniami sterującymi oraz zasilaniem elektrycznym, dla której przedstawiono obszar występowania maksymalnych zasięgów pól elektromagnetycznych o poziomach gęstości większych lub równych wartości dopuszczalnej w miejscach dostępnych dla ludności mocy, tj. 0,1 W/m² (działka nr 181/3 obręb ew. Dąbki, tj. w strefie B Uzdrowiska). W 2014 r. i 2015 r. do Starostwa wpłynęło po jednym zgłoszeniu instalacji radiokomunikacyjnej, której moc promieniowania izotropowa wynosiła nie mniej niż 15W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwości od 30kHz do 300GHz (w tym w 2015 r. w strefie A Uzdrowiska) oraz dokonano 3 zmian danych w odniesieniu do ww. stacji. W przedłożonych w latach 2012-2015 zgłoszeniach instalacji i zmian dotyczących pracy instalacji nie wykazano przekroczeń dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych (0,1 W/m²)

(dowód: akta kontroli str. 647-698)

Zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. b, d, pkt 3 oraz ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o lecznictwie uzdrowskim w strefie „A” ochrony uzdrowskiej zabrania się budowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷¹ obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m²; budynków mieszkalnych jedno i wielorodzinnych oraz domków turystycznych i campingowych, a w strefie „B” ochrony uzdrowskiej zabrania się budowy urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, oddziałujących na strefę „A” ochrony uzdrowskiej polami elektromagnetycznymi o poziomach wyższych niż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych –

⁶⁴ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶⁵ Decyzja nr 92/2014 r. z 17.03.2014 r.

⁶⁶ Decyzje nr 41/2012 z 31.01.2012 r., nr 637/2012 z 03.12.2012 r.

⁶⁷ Decyzja nr 348/2014 z 09.07.2014 r.

⁶⁸ Decyzje nr 76/2012 z 23.02.2012 r., 94/2012 z 05.03.2012, 106/2012 z 15.03.2012 r., 137/2016 z 14.04.2016 r.

⁶⁹ Decyzje 659/2012 z 19.12.2012 r., 209/2013 z 14.05.2013 r., 402/2013 z 22.08.2013 r., 578/2013 z 30.12.2013 r., 221/2014 z 12.05.2014 r., 51/2015 z 06.02.2015 r., 83/2015 z 27.02.2015 r., 207/2015 z 20.05.2015 r., 408/2015 z 06.10.2015 r. 463/2015 z 17.11.2015 r.

⁷⁰ Decyzja nr 321/2014 z 30.06.2014 r.

⁷¹ Dz. U. z 2016 r, poz. 290 – dalej: „pb”.

charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych – dla miejsc dostępnych dla ludności, określone na podstawie art. 122 POŚ.

Wójt wyjaśnił, że *Gmina nie posiada instrumentów na bazie obowiązujących przepisów, które umożliwiłyby jej skuteczne wnoszenie sprzeciwu od wydawanych pozwoleń na budowę. W odniesieniu do inwestycji polegającej na budowie obiektu handlowego w strefie A Uzdrawiska w dniu 20 stycznia 2014 r. została podjęta uchwała Rady Nr XLIII/372/2014, w której Rada sprzeciwia się budowie tego obiektu.*

(dowód: akta kontroli str. 599-606, 639-641)

Starosta wyjaśnił, m.in., że *treść decyzji o wydaniu pozwolenia na budowę powinna być zgodna z przepisami prawa w tym ustaleniami mpzp i innymi aktami prawa miejscowego obowiązującymi w dacie wydania decyzji. Zgodnie z art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, Gmina była zobligowana do dostosowania mpzp do wymogów ustawy w terminie 2 lat od uzyskania statutu uzdrowiska tj. do 7.11.2009 r. Wójt Gminy przekazał pismem z dnia 6.04.2014 r. uchwałę Rady z 20.01.2014 r. w sprawie sprzeciwu budowy obiektu handlowego, która nie stanowiła aktu prawa miejscowego na podstawie którego organ architektoniczno-budowlany jest zobowiązany do wydania pozwolenia na budowę. Wnioski złożone przez inwestorów w ww. sprawach o wydanie pozwolenia na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego spełniały wszystkie wymogi określone art. 35 pb oraz były zgodne z ustaleniami obowiązującego w dniu złożenia wniosków mpzp, więc zasadnym było udzielenie ww. pozwoleń na budowę i nie było podstaw prawnych do wydania decyzji odmownych.*

(dowód: akta kontroli str. 900-902)

Brak skutecznych działań Wójta w zakresie zmiany mpzp miał wpływ na wydanie przez Starostę Sławińskiego pozwoleń na budowę, w wyniku których na obszarze strefy A Uzdrawiska wybudowano: sklep wielkopowierzchniowy o powierzchni użytkowej 1.077,4 m², 2 domy mieszkalne oraz zespół domków turystycznych, co było niezgodne z art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Od 7.11.2009 r. do dnia zakończenia kontroli NIK, Wójt mimo że posiadał wiedzę o konieczności zmiany mpzp, nie dokonał skutecznej oceny aktualizacji tego planu do wymogów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Stanowiło to naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 38b i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Gmina do dnia zakończenia kontroli NIK, nie dokonała zmiany mpzp, uwzględniającej zakazy określone w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

W załączonej do operatu opinii do mpzp określono konieczność zmian tego planu w zakresie dyspozycji przestrzeni i gospodarki terenami, form inwestowania i zabudowy, ochrony środowiska i kształtowania terenów zielonych oraz infrastruktury technicznej ze względu na rozbieżność z ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym w terminie 2 lat od dnia uzyskania przez Gminę statusu Uzdrawiska, tj. do dnia 7.11.2009 r.

Minister Infrastruktury pismem z dnia 14.03.2008 r. poinformował Wójta⁷² o konieczności przystąpienia do zmiany mpzp (w zakresie niezbędnym do doprowadzenia jego zgodności z prawem), w sytuacji gdy dla gminy uzdrowiskowej istnieje obowiązujący już plan, lecz jego ustalenia są sprzeczne z przepisami ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 252-255, 384-452, 597-598)

Zgodnie z art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym Gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała mpzp dla strefy "A"

⁷² W odpowiedzi na zadane przez Wójta pytanie w zakresie procedur uchwalania i zakresu mpzp.

ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji.

Przepis art. 32 ust. 1 i 2 uzp stanowi, że w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzenia w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.

Przepis art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym stanowi, że gmina uzdrowiskowa realizuje zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, w szczególności w zakresie gospodarki terenami, z uwzględnieniem budowy lub innych czynności zabronionych w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej.

Wójt wyjaśnił, że *Gmina podejmowała wcześniej próby uchwalenia mpzp, były one jednak nieskuteczne. Prace planistyczne ponownie zostały podjęte w 2015 r.*

(dowód: akta kontroli str. 599-620)

Ocena cząstkowa

Wójt, mimo że posiadał wiedzę o konieczności zmiany mpzp obejmującego obszar Uzdrowiska, nie dokonał skutecznej oceny aktualizacji planu do wymogów art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 38b i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Brak aktualizacji mpzp miał wpływ na wybudowanie w Uzdrowisku obiektów objętych zakazami, określonym w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

3. Realizacja przez Gminę zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska oraz wykorzystanie środków finansowych uzyskiwanych w związku z posiadaniem statusu uzdrowiska.

Opis stanu faktycznego

W latach 2014 – 2016 stawka opłaty uzdrowiskowej ustalona przez Radę wynosiła 3,50 zł (lata 2014-2015)⁷³ za każdy dzień pobytu osoby powyżej 7 roku życia oraz 3,00 zł za pobyt dziecka do lat 7 (w 2016 r.)⁷⁴. Stawka opłaty stanowiła odpowiednio 81,4% (2014 r.), 81% (2015 r.) i 70,3% - w przypadku dzieci do lat 7 (2016 r.) - górnych granic stawek kwotowych określonych przez Ministra Finansów⁷⁵. Zgodnie z uchwałami w sprawie opłaty uzdrowiskowej pobór opłaty odbywał się w drodze inkasa. Na inkasentów opłaty uzdrowiskowej zobowiązanych do jej poboru wyznaczono osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące hotele, pensjonaty, motele, domy wczasowe i wycieczkowe, ośrodki szkoleniowe, sanatoria, domki letniskowe, kwatery prywatne, pokoje gościnne oraz inne obiekty. Ustalone wynagrodzenie dla inkasentów wyniosło 7% (lata 2014-2015) oraz 8% (2016 r.) odprowadzonych opłat, zaś

⁷³ Uchwały Rady w sprawie ustalenia stawek opłaty uzdrowiskowej, terminu płatności oraz sposobu jej poboru na terenie Gminy Darłowo: Nr XXXIX/328/2013 z 29 października 2013 r. i Nr LV/456/2014 z 24 października 2014 r.; dalej „w sprawie opłaty uzdrowiskowej”.

⁷⁴ Uchwała Rady Nr XV.115.2015 z 30 października 2015 r. w sprawie opłaty uzdrowiskowej.

⁷⁵ Odpowiednio: 4,30 zł - obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2014 r. (M.P. z 2013 r., poz. 724), 4,32 zł - obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2015 r. (M.P. z 2014 r., poz. 718) i 4,27 zł - obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. (M.P. z 2015 r., poz. 735).

termin rozliczania pobranych opłat określono do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym opłaty pobrano.

(dowód: akta kontroli str. 699-702)

Ww. stawki ustalone zostały w wysokości zaproponowanej przez Wójta w projektach uchwał, poza stawką za pobyt dzieci do lat 7 w 2016 r., która zgodnie z propozycją przedstawioną w projekcie uchwały wynieść miała 1,80 zł.

(dowód: akta kontroli str. 703-711)

W badanym okresie w Gminie funkcjonowało 284 (2014 r.) i 297 (2015 r.) inkasentów⁷⁶, pobierających opłatę uzdrowską na podstawie uchwał i zawartych z Gminą porozumień. Badanie sposobu poboru opłaty uzdrowskiej w okresie od 1.07. do 31.12.2014 r. oraz od 1.01. do 30.06.2015 r. przez inkasenta „Sanatorium Geovita”⁷⁷ wykazało, że pobrane opłaty w wysokości 59.608 zł (2014 r.) oraz 47.082 zł (2015 r.) odprowadzane były terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 712-719, 898)

Dochody budżetowe Gminy z opłaty uzdrowskiej wynosiły: 2.147.377,30 zł w 2014 r. i 2.404.638,50 zł w 2015 r. Dochody te ujęto w ewidencji księgowej⁷⁸ w rozdziale 75616 – „Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych” w § 0390 – „Wpływy z opłaty uzdrowskiej” i prawidłowo wykazano w sprawozdaniach budżetowych Rb -27S w każdym z badanych lat⁷⁹.

(dowód: akta kontroli str. 719, 720-749)

W latach 2014-2015 pracownicy Urzędu nie przeprowadzali kontroli w zakresie prawidłowości pobierania opłaty uzdrowskiej u inkasentów.

(dowód: akta kontroli str. 712, 898)

Wójt wyjaśnił, że *Urząd sprawuje nadzór nad prawidłowością opłaty uzdrowskiej poprzez bieżące rozliczanie wydanych kwitariuszy przez pracownika merytorycznego. W 2013 r. przeprowadzono kontrolę ośrodków wczasowych oraz zakładów uzdrowskich w zakresie pobierania opłat oraz wypełniania dokumentów związanych z poborem opłaty uzdrowskiej. Wójt zadeklarował, że w 2016 r. przewiduje przeprowadzenie kolejnych kontroli.*

(dowód: akta kontroli str. 639-642)

W latach 2014-2016 Gmina wystąpiła do Wojewody z wnioskami o udzielenie dotacji z budżetu państwa na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrowska. Wnioski sporządzono terminowo⁸⁰, a wnioskowana kwota dotacji - zgodnie z art. 49 ustawy o lecznictwie uzdrowskim - była równa wpływom z tytułu opłaty uzdrowskiej pobranej w Uzdrowsku w roku poprzedzającym rok bazowy (w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸¹).

(dowód: akta kontroli str. 719, 750-766, 808-818)

Kwota otrzymanej dotacji wyniosła: 1.443.320,40 zł w 2014 r. (data wpływu 15.05.2014 r.) oraz 1.953.141,71 zł w 2015 r. (data wpływu 15.05.2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 719, 765-766)

⁷⁶ Inkasentami opłaty uzdrowskiej nie były szpitale uzdrowskie, ponieważ na terenie Uzdrowska funkcjonowały wyłącznie sanatoria.

⁷⁷ Na podstawie porozumień o inkaso z 30.12.2013 i 30.12.2014 r.

⁷⁸ Na koncie 130.

⁷⁹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

⁸⁰ Wniosek o dotację na rok 2014 Gmina złożyła do Wojewody Zachodniopomorskiego pismem z 4.02.2014 r., na rok 2015 – pismem z 19.02.2015 r., zaś na 2016 r. – pismem z 22.02.2016 r.

⁸¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 198.

Dochody z tytułu dotacji z budżetu państwa zostały ujęte w planach dochodów budżetu Gminy na lata 2014-2016 w załącznikach nr 1 do uchwał budżetowych⁸² w rozdziale 75814 „Różne rozliczenia finansowe” w paragrafie 2870 „Dotacja z budżetu państwa dla gmin uzdrowiskowych” na podstawie informacji Wojewody dotyczącej wstępnego podziału dotacji celowych oraz dochodów przypisanych do realizacji Gminy w 2014 r. (pismo z 25.10.2013 r.), 2015 r. (pismo z 24.10.2014 r.) i 2016 r. (pismo z 23.10.2015 r.)

(dowód: akta kontroli str. 767-796)

Gmina rozliczyła wydatkowane środki z dotacji za rok 2014 – pismem z 5.02.2015 r. skierowanym do Wojewody, a za rok 2015 – pismem z 27.01.2016 r. W ww. rozliczeniach Wójt wykazał sposób wydatkowania środków w podziale na zadania, o których mowa w art. 46 pkt 2, 3 i 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Gmina nie została zobowiązana do zwrotu środków z dotacji uzdrowiskowej za lata 2014-2015.

(dowód: akta kontroli str. 797-807)

Zgodnie z dokumentacją przedłożoną Wojewodzie kwota dotacji z budżetu państwa wydatkowana przez Gminę na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska (na podstawie art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym) wyniosła:

- 1.443.320,40 zł w 2014 r. (100%), w tym na zadania określone w art. 46 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym 516.266,60 zł i w art. 46 pkt 4 - 927.053,84 zł, w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 63003 „Zadania w zakresie upowszechniania turystyki”, 63095 „Turystyka – Pozostała działalność”, 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” i 90003 „Oczyszczanie miast i wsi”,
- 1.953.141,71 zł w 2015 r. (100%), w tym na zadania określone w art. 46 pkt 2 ustawy 284.901,04 zł i w art. 46 pkt 3 - 1.668.240,67 zł, w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 60016 „Drogi publiczne gminne”, 63003 „Zadania w zakresie upowszechniania turystyki”, 63095 „Pozostała działalność” (Turystyka), 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, 90003 „Oczyszczanie miast i wsi”.

Wykonane zadania dotyczyły m.in. budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Uzdrowiska, budowy przejść na plażę, utrzymania czystości i porządku na terenie Uzdrowiska, remontów i budowy ulic, wymiany nawierzchni, budowy ścieżek rowerowych i alei spacerowych, zakupu i montażu obiektów małej architektury i urządzeń sportowych, utrzymania plaż, zakupu działki, na której zlokalizowane były złoża borowiny.

(dowód: akta kontroli str. 797-809)

Zbadane zadania finansowane ze środków dotacyjnych (na kwotę 802.438,68 zł w 2014 r. i 1.152.177,99 zł w 2015 r.) realizowano w granicach administracyjnych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 810-811)

Dochody Gminy z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej na podstawie art. 48 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym wyniosły: 2.147.377,30 zł w 2014 r. i 2.404.638,50 zł w 2015 r.

Wójt poinformował, że *nie ma możliwości całkowitego wskazania przeznaczenia opłaty uzdrowiskowej, ponieważ stanowi wydatki danego roku ogółem w budżecie.*

(dowód: akta kontroli str. 719-727, 812)

W 2014 r. Urząd Kontroli Skarbowej w Szczecinie przeprowadził kontrole, m.in. w zakresie wykorzystania przez Urząd w latach 2010-2013 środków dotacji uzdrowiskowej i stwierdził nieprawidłowości dotyczące: poniesienia przez Urząd w latach 2011-2012 wydatków ze środków dotacji na budowę i wyposażenie świetlicy wiejskiej w Porzeczcu w łącznej wysokości 539.033,24 zł⁸³ niezgodnie z ich przeznaczeniem, nieprawidłowego

⁸² Tj. uchwały Nr XLI/354/2013 z dnia 12 grudnia 2013 r. zmieniona zarządzeniem Wójta z 27.01.2014 r., uchwały Nr III.15.2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. oraz uchwały Nr XVII.143.2015 z dnia 29 grudnia 2015 r.

⁸³ Z tego 240.373,42 zł wydatkowano w 2011 r., 298.659,82 zł w 2012 r.

dokumentowania wydatków w ramach rozliczenia dotacji uzdrowskiej otrzymanej w 2011 r. oraz nieterminowego regulowania zobowiązań wobec dostawców w ramach ww. wydatków w 2011 r.

Wojewoda zobowiązał Gminę do zwrotu środków dotacji za 2012 r. w kwocie 298.659,82 zł (pismem z 5.08.2014 r.) oraz za 2011 r. w kwocie 240.373,42 zł (pismem z 30.12.2014 r.) wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia otrzymania środków dotacji.

Gmina dokonała zwrotu środków dotacji w wysokości 298.659,82 zł (za 2012 r.) i 240.373,42 zł (za 2011 r.) odpowiednio w dniach 20.08.2014 r. i 23.01.2015 r. oraz odsetek w wysokości 68.616,25 zł i 97.282 zł odpowiednio w dniach 29.08.2014 r. i 23.01.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 813-897)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości⁸⁴.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przepis art. 48 ustawy o lecznictwie uzdrowskim stanowi, że gmina uzdrowska w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 46 tej ustawy, ma prawo do pobierania opłaty uzdrowskiej na zasadach określonych w przepisach odrębnych.

Łączne wydatki Gminy na zadania określone w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowskim, powinny wynosić w roku 2014 - 3.590.697,70⁸⁵, a w roku 2015 - 4.357.780,21 zł⁸⁶ (co stanowi sumę dochodów z opłaty uzdrowskiej z danego roku i dochodów z dotacji uzdrowskiej otrzymanej w danym roku).

(dowód: akta kontroli str. 719)

Wójt poinformował, że „opłata uzdrowska nie jest wystarczająca na realizację zadań w uzdrowsku Dąbki, ale też dochody z tej opłaty nie muszą być przeznaczone wyłącznie na realizację zadań określonych w art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowskim, ponieważ ww. opłata stanowi dochód własny Gminy i może być wydatkowana na każdy cel. W związku z tym nie ma możliwości całkowitego wskazania przeznaczenia opłaty uzdrowskiej, ponieważ stanowi wydatki danego roku ogółem w budżecie”.

(dowód: akta kontroli str. 812)

Dochody z opłaty uzdrowskiej stanowią dodatkowe dochody gmin uzdrowskich wyłącznie z uwagi na konieczność wydatkowania tych środków na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska. Katalog tych zadań jest szeroki i otwarty, jednak konstrukcja prawna art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowskim wyraźnie wskazuje, że wszystkie te zadania muszą mieć związek z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska. Dochody z opłaty uzdrowskiej – w odróżnieniu od środków z dotacji – nie mają „znaczonego” charakteru, jednak swoboda w ich wykorzystaniu przez gminę uzdrowską jest ograniczona do zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska. Tym bardziej, że Uzdrowsko nie pokrywa się z granicami administracyjnymi Gminy Darłowo.

Z tego też względu, w ocenie NIK, zasadnym i pomocnym byłoby prowadzenie ewidencji wydatków na ww. zadania, w tym finansowanych z opłaty uzdrowskiej, celem wykazania zgodności działalności Gminy z przepisami prawa.

Wójt zorganizował sposób poboru opłaty uzdrowskiej w drodze inkasa. Dochody te, w badanym okresie, ujmowano w ewidencji księgowej i wykazywano w sprawozdaniach budżetowych. Prowadzona przez Urząd ewidencja nie pozwalała na określenie sposobu wydatkowania dochodów z opłaty uzdrowskiej. Dotacje z budżetu państwa otrzymane

Ocena cząstkowa

⁸⁴ Z wyjątkiem nieprawidłowości stwierdzonych przez UKS.

⁸⁵ 2.147.377,30 zł (środki z opłaty uzdrowskiej) + 1.443.320,40 zł (środki z dotacji).

⁸⁶ 2.404.638,50 zł (środki z opłaty uzdrowskiej) + 1.953.141,71 zł (środki z dotacji).

przez Gminę w latach 2014-2015 w łącznej wysokości 3.396,5 tys. zł wydatковано na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrowiska.

IV. Wnioski

Wnioski Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. *Sporządzenie i przedstawienie Radzie projektu uchwały mpzp dla obszaru Uzdrowiska, z uwzględnieniem wymogów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.*
2. *Podjęcie skutecznych działań zmierzających do wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym prowadzonym w Uzdrowisku borowiny znajdującej się na jego obszarze, stosownie do wymogów określonych w art. 2 pkt 3 i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia 11 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler:
Maciej Mikulski

Dyrektor

Specjalista kontroli państwowej